

C16. La décentralisation : les textes et les moyens

Source : CGLU Afrique, Cities Alliance, 2015 (voir encadré)

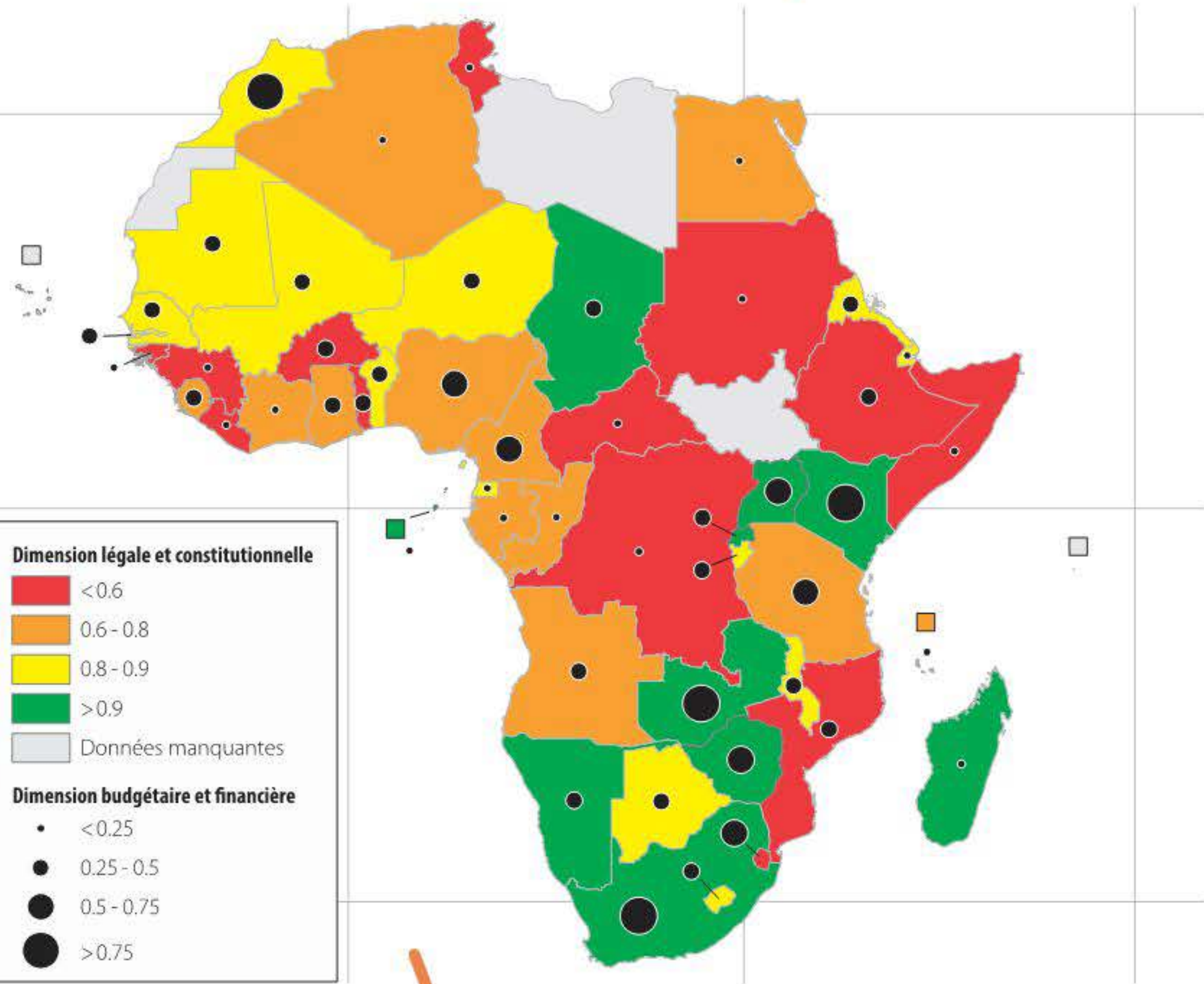
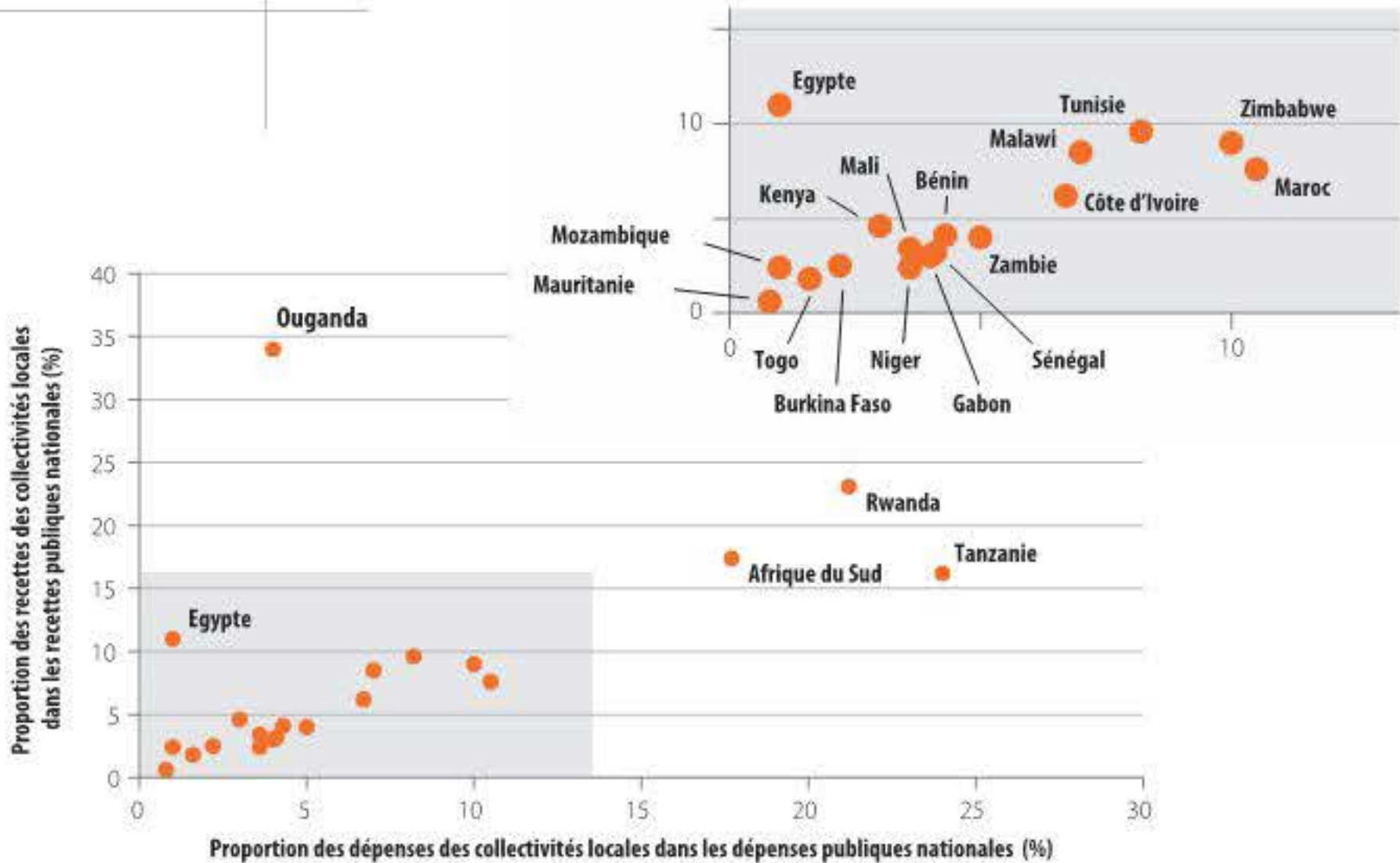
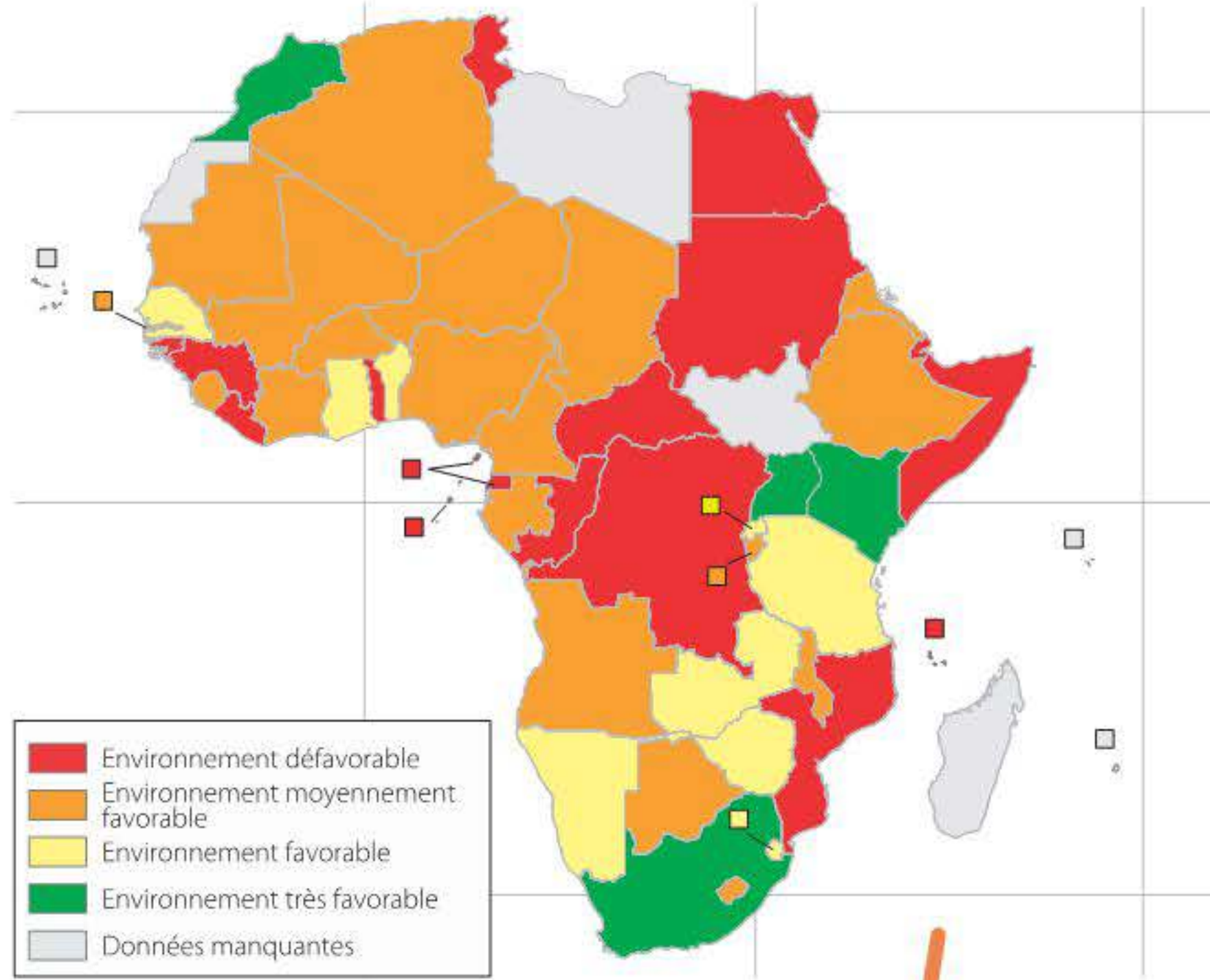


Fig. 8. Finances et budgets locaux

Source : OCDE 2015

C17. Environnement institutionnel des collectivités locales

Source : CGLU Afrique, Cities Alliance, 2015 (voir encadré)





# LA DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE : UNE CHANCE POUR LES ZONES RURALES ?

**En Afrique, comme dans le reste du monde, la décentralisation constitue un élément clé des réformes institutionnelles et politiques entreprises depuis les années 1990. Le processus de décentralisation peine à se concrétiser sur le plan de l'autonomie financière et budgétaire des collectivités locales. Pourtant, la décentralisation reste porteuse d'espoir pour les zones rurales avec des collectivités qui disposent d'un potentiel de gouvernance important pour le rééquilibrage des investissements, l'équité territoriale et la gestion des tensions et crises liées aux ressources.**

## • La décentralisation : un processus encore récent

En procédant à la mise en place d'instances politiques et administratives locales, dotées de compétences propres et pilotées par des élus locaux, la décentralisation est associée à l'idée d'une amélioration de la gouvernance. En stimulant le développement local, en rapprochant décideurs et citoyens, elle véhicule la promesse d'une nouvelle légitimité de l'action publique, mise à mal par les politiques d'ajustement structurel des années 1980-90. De plus, elle est supposée avoir un effet positif sur la stabilité, le développement et la démocratie. Pour les zones rurales en particulier, la décentralisation peut favoriser une meilleure articulation des territoires urbains et ruraux, en s'appuyant sur les mobilités et les échanges commerciaux entre bourgs ruraux et villes intermédiaires qui contribuent à dynamiser l'économie locale par une plus grande proximité entre initiatives privées, dynamiques sociales et décideurs locaux.

De nombreux facteurs jouent pour expliquer la diversité des dynamiques de décentralisation selon les pays : l'héritage colonial, le fédéralisme institutionnel, le système des partis politiques. La réalité de la décentralisation dépend aussi de la qualité de la déconcentration de l'Etat et de son administration ou du fonctionnement général de l'Etat dans le cas d'un système fédéral : dans les deux cas, les articulations entre les pouvoirs locaux et centraux constituent un élément déterminant pour penser l'avenir des territoires ruraux. L'analyse combinée de plusieurs critères permet d'approcher la réalité légale de la décentralisation mais aussi sa réalité financière.

La fiscalité locale constitue un bon indicateur de la décentralisation et du rôle effectif que jouent les autorités locales dans le développement de leur territoire. La part des recettes et des dépenses locales par rapport aux dépenses publiques globales illustre bien le fait que, quelques pays mis à part (Tanzanie, Afrique du Sud, Ouganda, Rwanda), la décentralisation reste encore timide et peu effective. Les collectivités locales ont rarement l'autonomie budgétaire qui leur permettrait de mettre en place une fiscalité propre et elles sont généralement très contraintes dans leurs dépenses, restant majoritairement sous la tutelle des Etats centraux. Ainsi, le sentiment d'une plus grande décentralisation de certains pays d'Afrique de l'Est que suggèrent les cartes doit être nuancé par le fait que les collectivités locales ont peu de compétences comparativement à certains pays francophones d'Afrique de l'Ouest.

Avec la décentralisation, le gouvernement d'un pays s'exerce généralement à trois niveaux : le

central, le régional et le local. Dans les zones rurales, les régions (ou provinces) ont parfois des prérogatives en matière de politiques agricoles ou rurales. Les collectivités locales jouent un rôle croissant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles même si, sur des questions délicates comme le droit de propriété, le statut des terres et l'accès au foncier, les autorités centrales continuent d'avoir un rôle, comme en témoigne les attributions de terres à grande échelle.

## • La décentralisation : une opportunité à consolider

La décentralisation est souvent perçue et présentée comme pouvant jouer un rôle important pour améliorer les conditions de vie des populations rurales, par un meilleur accès aux services de base (santé, éducation) mais aussi par des investissements productifs et des infrastructures rurales en mesure de dynamiser l'économie locale (routes, magasins de stockage, marchés locaux). Elle sous-entend une plus grande implication des populations locales dans leur propre développement, souvent nuancée selon la nature du régime politique.

Paradoxalement, en donnant des prérogatives aux collectivités locales sur la gestion des ressources naturelles et en particulier sur le foncier, la décentralisation peut contribuer à « centraliser localement » des pouvoirs qui étaient auparavant assumés par les villages ou les autorités coutumières. Il n'est pas rare de constater que la décentralisation a renforcé le pouvoir de quelques acteurs locaux puissants, souvent élus, sans pour autant ouvrir des opportunités de participation de la population dans les affaires locales.

Aujourd'hui, pratiquement tous les pays disposent d'un cadre légal et constitutionnel pour la décentralisation et l'enjeu est de renforcer les collectivités locales existantes pour qu'elles stimulent une gouvernance innovante facilitant

le développement territorial. Il est aussi d'améliorer les synergies entre les dynamiques économiques et sociales, les collectivités locales et les différentes composantes de l'Etat (ministères et administrations) agissant sur le territoire. Mais la mobilité accrue des produits, de l'information et des personnes complexifie les structures de gouvernance.

Les dynamiques de décentralisation s'inscrivent aussi dans les processus de transformation du rôle de l'Etat et le rôle croissant joué par des organisations économiques régionales. L'approfondissement de la décentralisation, en s'adossant sur les dynamiques sociales locales, la cohésion des territoires et l'épanouissement socio-économique peut constituer une réponse aux tensions croissantes sur l'usage des ressources, voire permettre d'anticiper ou prévenir des conflits possibles liés aux recompositions démographiques et politiques que connaît le continent.

*L'environnement institutionnel des villes et des collectivités locales est évalué sur la base de critères couvrant cinq domaines – gouvernance locale, capacités locales, autonomie financière, efficacité locale et environnement institutionnel national. La première carte propose une représentation de l'avancée formelle de la décentralisation en combinant les progrès de la décentralisation en termes légaux et constitutionnels (3 critères) avec la « réalité » de la décentralisation en termes d'autonomie financière (2 critères). La seconde carte illustre le caractère plus ou moins favorable de l'environnement institutionnel des collectivités locales sur la base du total des notes obtenues pour chacun des 10 critères (CGLU, Cities Alliance, 2015).*

**Denis Pesche, Amadou Diop**